第５章

地方分権化と国民国家形成

はじめに

今日，先進国・発展途上国を問わず，多くの国々で分権化（decentralization）が試みられている。マノールによれば，分権化は国家と市民社会との大きな溝を埋めるために，市民社会の代理（proxy）として地方政府を強化する必要が出てきたことに起因する（Manor［1999: 30］）。ソ連崩壊にともなう冷戦の終結で，「反共のための中央主導」という大義が意味を失い，中央集権体制では社会変化に呼応した改革が難しくなったことが要因とされる。もっとも，彼によれば分権化を促す決定要因はない。分権化はその効用が証明されたからではなく，それによって中央集権体制が失った国民の人気や信頼を取り戻せると信じて実施されるものである（Manor［1999: 33–34］）。

では，分権化を実施するとどんな効用が期待できるか。リトバック＝アフマド＝バードは，分配の効率性，政府の競争力の向上，よい統治の実現，多様性に富む国家の正統性と持続性の向上，の４点をあげる（Litvack, Ahmad, and Bird［1998: 5］）。いずれも社会変化に対応するための中央政府の経済的・社会的費用を軽減し，地方政府への権限移譲で国家運営の効率を高めるものである。

マノールは，分権化の形態を分散（行政的分権化），財政的分権化，移譲（民主的分権化）に３分類し，これらは同時または個々に生じるとする。分散が単独か財政的分権化のみをともなう場合，中央政府は権限を手放さず，中

央集権体制は維持される。民主的分権化には住民参加・自治が含まれ，これがともなって初めて地方分権化が実施される，としている（Manor［1999: 5-6］）。

それでは，インドネシアはなぜ地方分権化を進めようとしたのか。実は，こうした根本的な問いに対する明解な回答は見あたらない。マルヤノフも認めるように，インドネシアにおける地方分権化の実施理由は明示的に示されていない（Maryanov［1958: 17］）。ただし独立時のインドネシアには民主国家建設の機運があり，1945年憲法第18条の規程からもうかがえるように，地方分権化と民主化とを結びつけて議論する傾向はもともとあった。もっとも，その民主化の議論も相当に抽象的であった（Maryanov［1958: 17-27］）。

本格的な地方分権化の契機は，1998年５月のスハルト（Soeharto）政権の崩壊である。中央集権の典型とされたスハルト政権は，国家運営や開発行政における諸問題にうまく対処できなくなったことに加え，スハルト後の「改革」（レフォルマシ）の時代がスハルト・イメージの一新を求めた。中央集権に対置されるのは地方分権であった。32年に及ぶスハルト政権は，1966年に「反共」を旗印に成立した。1980年代末の冷戦構造の終焉で，政権のもつ反共目的の中央集権という大義名分が薄れた。マノールが指摘する分権化の要因はここに当てはまる。

地方分権化自体は，スカルノ（Soekarno）時代にもスハルト時代にも試みられてきた。しかし，マノールの分類に沿えば，それは分散（行政的分権化）のみ，あるいはそれに財政的分権化を若干ともなった程度のものであり，中央政府の権限は地方へ移譲されなかった。現在の地方分権化は，1999年５月に成立した地方分権化２法（地方行政法および中央地方財政均衡法）に基づくが，これが本格的な移譲（民主的分権化）を促すかどうかが成功の鍵と一般にみなされている。

地方分権化は，マノールが指摘するような社会変化に対応できなくなった中央集権体制の転換という意味だけでなく，より積極的に移譲（民主的分権化）によって国民国家形成過程へ地方が参画して中央と一緒に新たな国家像

を模索するという意味をも含む，と捉えられよう。しかし，後述のように，地方分権化が実施過程でさまざまな問題を噴出させていることも事実である。

本章は，以上のような問題意識に基づき，地方分権化と国民国家形成との関係を論じる。第１節では，地方分権化の歴史的展開を地方行政法規とその実施状況から跡づけする。第２節では，天然資源開発の利益配分をめぐる中央政府，地方政府，外国資本などのアクター間の関係をみながら，各アクターの思惑と不信感の増長が対立を生みだし，極端な場合に分離独立論へ連なる過程を検討する。第３節では，2001年から実施された地方分権化の現時点での功罪を検討し，国民国家形成という観点から地方分権化のもつ意義を明らかにする。最後に，地方分権化を国民国家形成過程における中央と地方の「学習機会」として捉えなおしてみる。なお，中央－地方関係の主な動きを章末付表にまとめた。

ここで，マノールの分類とは別に，インドネシアにおける地方分権化の文脈における分散（dekonsentrasi），分権化（desentralisasi），支援業務（tugas pembantuan，以前はmedebewindというオランダ語）を定義する。分散とは，中央政府が自らの業務の実施を地方にある中央政府の出先機関へ委託することだが，業務上の権限は移譲しない。出先機関は中央政府からの指示どおりに業務を行う。中央政府の名代の役割を果たす場合の地方首長（州知事）もこれに含まれる。次に分権化とは，中央政府が地方政府へ業務上の権限を移譲することである。分権化により，地方政府は当該業務を自らの裁量で行うことができる。権限を移譲してしまった中央政府は，地方政府のやり方に干渉することはできない。また支援業務とは，中央政府が地方や村落に対して，または地方政府が村落に対して，特定業務を行わせることである。この際，中央政府／地方政府から予算や機材が供与され，中央政府／地方政府の監督・指導のもとで地方や村落の人材が当該特定業務を行う。支援業務は地方政府や村落が独力で当該特定業務を行えるようになるまで続けられる。

第１節　地方行政の歴史的展開

インドネシアの地方行政は，オランダ植民地時代から中央政府の代理機能を果たす分散に重点がおかれてきた。とりわけ，20世紀初頭までのオランダ植民地支配では，首都バタビア（現在のジャカルタ）から派遣された中央政府官吏（pamong praja）[1]による住民管理・監視が続けられた。いわば，政府とは，住民を支配・管理する機関であった。

このような中央政府官吏による中央行政の地方展開ではなく，地方独自の機関による地方行政の展開が分権化との関連で現れるのは，1903年東インド分権法（Decentralisatiewet 1903）に遡る。オランダ植民地政府は倫理政策を導入し，現地住民の社会厚生への配慮を示したが，地方分権化導入の真の目的は，植民地政府の財政負担を軽減し，地方へ肩代わりさせることであった。分権化導入の一方で，中央政府官吏府による住民管理・監視も継続され，地方行政は中央・地方双方の二重構造で実施された。この二重構造は1957年地方行政基本法（法律1957年第１号）で名目上廃止されたが，その影響は，中央政府の出先機関と地方政府の部局との併存といった形で現在にまで及んでいる[2]。

１．スカルノ時代の地方行政

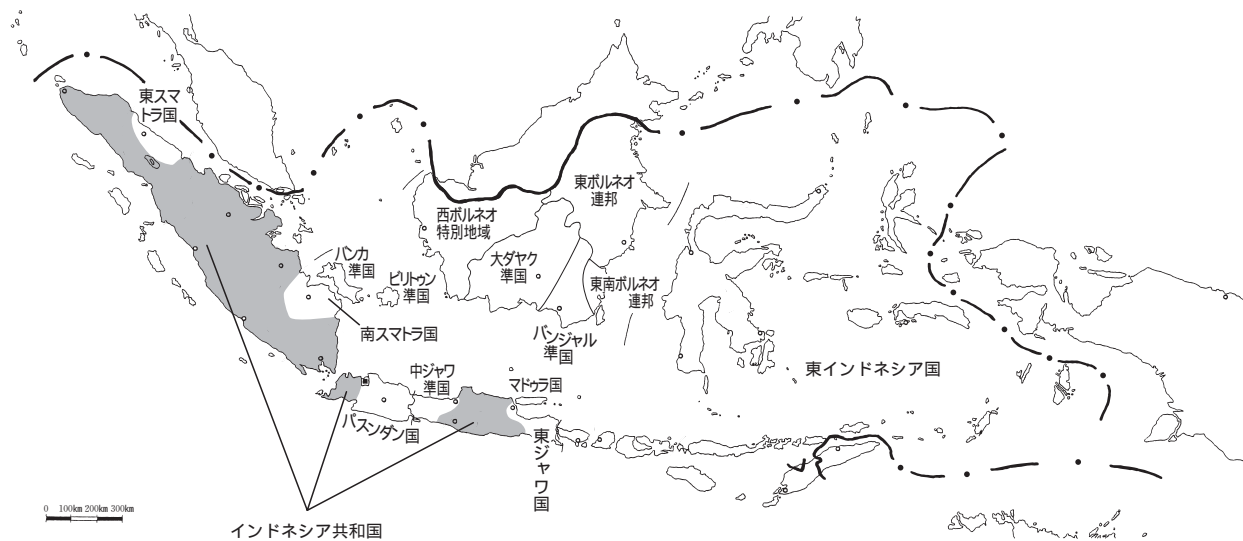
1945年８月にインドネシア共和国は独立を宣言する。しかし，共和国軍はジャワやスマトラの主要部分を押さえていたにすぎず，その他地域は独立を現実のものとして意識する状態になかった。一方，日本軍の撤退後，再植民地化を狙うオランダが舞い戻り，共和国支配地域を含めたインドネシア連邦共和国を設立して影響力を行使しつづけようと動きはじめた。

共和国政府が制定した1945年憲法では，地方行政に関して第18条「行政機構をともなった大地域と小地域へのインドネシア領土の分割は，国家行政機

構における協議の原則と特殊性をもつ諸地域固有の諸権利に配慮・留意した法律によりこれを定める」という条文がある。第18条の規程は，分散ではなく分権化を基本にすると一般に解釈されており[3]，これに基づき，地方国家委員会設置法（共和国法律1945年第１号）で地方国家委員会（Komite Nasional Daerah）が設立された。この地方国家委員会はのちに地方住民代議院（Badan Perwakilan Rakyat Daerah）となり，地方行政の基礎が作られた。その意味で，同法を独立後最初の地方分権法とみなす見解がある（Gie［1993: 58］)。もっとも，1945年地方国家委員会設置法とそれを受けて本格的な地方分権を目指した1948年地方行政基本法（共和国法律1948年第22号）は，ともに共和国が実効支配しているジャワ＝マドゥラのみを対象とした。オランダとの独立戦争を戦っていた共和国軍の形勢は不利となり，リンガルジャティ協定やハーグ円卓会議での協議を経て，1949年12月にインドネシアは，共和国を内部に含むインドネシア連邦共和国として正式に独立した（図１参照)。

連邦共和国のもとでは，地方行政の形態は域内各国の判断に委ねられた。1948年地方行政基本法はジャワ＝マドゥラおよびインドネシア共和国の支配地域では有効だが，その他の地域では，ジャワ＝マドゥラとは異なる地方行政が展開していた。たとえば，1947年にオランダの支援でできた東インドネシア国（Negara Indonesia Timur: NIT）は連邦共和国の構成国として残り，東インドネシア国法律1950年第44号によりそれが明記された[4]。

ジャワ＝マドゥラおよびインドネシア共和国の支配地域で適用された1948年地方行政基本法は，住民による地方議会議員の選出，地方首長職と地方議会議長職の分離，全地域を自治地域とした広範な自治の認知，など，再植民地化を狙うオランダに対抗して西欧の分権化以上に民主的な内容を盛り込もうとした跡がうかがえる。その一方，共和国政府は，地方行政の効率化という理由から，植民地時代に地域ごとに別々だった分権化法規の一本化を試みた。しかし，同法でうたった中央政府官吏府の廃止は長年のしがらみから困難を極め，さらに地方自治の実施予算も中央政府から十分に配分されなかったため，同法は有効に実施されなかった。

図１　インドネシア連邦共和国（1949〜50年）

（出所） Reid［1974: 137］をもとに筆者作成。

インドネシア連邦共和国を構成する域内各国はインドネシア共和国への編入を次々に決定し，単一国家「インドネシア共和国」が1950年に成立した。これにともない，新たに1950年暫定憲法が定められたが，地方行政にかかわる新法はまだ成立せず，既存の1948年地方行政基本法が地方行政法規としてとりあえず適用された。しかし，前述のように，同法は本来，ジャワ＝マドゥラの分権化を想定して定められており，異なる地方行政を展開してきた他地域の状況を無視していた。ジャワ＝マドゥラの流儀に合わせなければならない他地域は，中央政府への不満を急速に高め，第２節で述べるように，地方反乱さえ企てて国家分裂の危機を招いた。これに対処するため，1950年暫定憲法第131条(5)実施のための1957年地方行政基本法が定められた。

1957年地方行政基本法は，中央政府がもたない全権限に対して「できるかぎり広範な自治」（otonomi seluas-luasnya）を地方に認めるとともに，地方行政府の長である地方首長が地方議会に対して責任を取るとした。行政の長と立法の長が初めて分離されたのである。また，地方議会議員は住民の直接選挙で選出され，地方議会議員は自らが選んだ地方首長をいつでも罷免できた。中央政府は事実上，地方政府の下す決定を監視できなくなった。

一方，行政面に比べて財政面での分権化はさらに大きく後れをとった。1956年財政均衡法（法律1956年第32号）が制定されるまでは，植民地時代からの地方財政制度が温存されてきた。すなわち，地方政府の財政赤字を中央政府からの補助金で穴埋めする調整決算（sluitpost）システムが採られた。地方政府の自己財源項目(6)は限られており，自己財源比率は概ね３割以下であった（Gie［1994: 68-69］）。しかし，補助金額の決定権は中央政府にあり，補助金の概算額は国家財政の状況に応じて前年実績から決定されたため，地方政府の財政赤字を埋める額には達しなかった。調整決算システムの改善を志向した1956年財政均衡法(7)は８種類の国税を地方税化して地方政府の自己財源強化を図ったが，実際には８種類の国税の総額は従来の中央政府から地方政府への補助金額を大きく下回った（Gie［1994: 83-84］）。中央政府の厳しい財政状況が背景にあったとはいえ，こうした財政分権化の遅れが中央に対

する地方の不満をいっそう大きくした。

1950年の単一国家への移行後，中央政府が地方分権化を志向する動きをみせたことは確かだが，中央政府における政権不安定化および厳しい財政状況，地方政府における人材・資金・経験不足および経済利権の中央への移管などが要因として絡み合い，1950年代に期待された地方分権化の進展は行政面でも財政面でもみられなかった。1948年地方行政基本法の適用に対する他地域からの反発は強く，地方の国家財政への貢献に対する中央からの見返りの少なさへの不満(8)も加わって，ジャワ（中央政府）に対する非ジャワ地域の不満が地方反乱へと繋がっていく。こうした状況では，1957年地方行政基本法は，その中身はともかく，中央政府への地方の不信感を払拭するには甚だ不十分であった。

地方政府の分権化実施能力の欠如や中央に対する地方からの強い反発もひとつの理由として，スカルノ大統領は1959年に1950年暫定憲法から1945年憲法への復帰を宣言した。大統領に権力を集中させる「指導民主主義」の時代に入り，植民地時代から慣れ親しんできた中央集権へ復古した。地方行政でも地方首長は中央政府の任命となり，地方議会は地方首長を罷免できなくなり，行政府主導の地方自治となった。地方首長は地方自治（分権化）と中央政府の代理（分散）の二重機能を担うが，後者の比重が大きいことは明らかである。この中央集権に基づく地方行政は1965年地方行政基本法（法律1965年第18号）によって定められ，以後のスハルト時代に継承されて，治安当局をも通じた住民管理・監視機能を強めていくことになる。

2．スハルト時代の地方行政

スカルノ政権に代わったスハルト政権は，当初，1957年地方行政基本法に定めた地方政府の「できるかぎり広範な自治」を復活させようとした(9)。暫定国民協議会決定1966年第16号はそれを盛り込んだが，1971年総選挙で成立した国民協議会はこの決定を国民協議会決定1973年第４号で破棄し，分権化

規程も「現実的で責任ある地方自治」（otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab）へと改められた。これに基づき，スハルト政権は1974年地方行政基本法（法律1974年第５号）を44日間という短期間で制定した[10]。

旧法においては，３段階に分けられた地方政府[11]すべてに「できるかぎり広範な自治」が認められていたのに対し，1974年地方行政基本法では，地方自治の重点を第２級地方自治体（県・市に相当）におくことが明言された。第１級地方自治体（州に相当）を地方自治の重点から外したのは，1950年代の地方反乱の経験から，第１級地方自治体が独自性を主張して分離独立を志向する可能性を封じ，単一国家の堅持を重視したためであった。また，同法での分権とは中央政府から地方政府への権限移譲であり，第１級地方自治体から第２級地方自治体への移譲ではなかった。他方，第２級地方自治体での地方自治に関する実施規則は，1992年にようやく出された（政令1992年第45号）。法律施行後，実に18年間にわたり，地方自治の重点たる第２級自治体は自治を実施できなかったのである。この意味で，1974年地方行政基本法はその内容以上に分散，すなわち中央政府の権限を地方政府へ移譲せずに業務実施のみが委託される中央集権的なものであった。

スハルト時代に地方行政が中央集権的に行われたのは，地方側の人材・能力不足だけが理由ではない。スハルト政権は，共産党を容認したスカルノ時代と訣別し，冷戦のなかでアメリカなど資本主義陣営に属する反共政権として発足した。発足と同時に，多国籍企業が天然資源開発を開始したが，そのための政治的安定も重視されていたのである。

スハルト政権は1974年地方行政基本法に続いて1979年村落行政法（法律1979年第５号）を制定し，オランダ植民地時代から手がつけられてこなかった伝統的村落共同体の管理にも乗り出した。慣習法（adat）に基づく自治を行ってきた村落共同体を事実上解体し，ジャワ語起源の「デサ」（desa）という名の行政村を全国一律に作った[12]。同法ではデサの自治は認めていたが，実際は中央の指令が末端のデサまで届く体制が作られたのである。この行政機構と並行して，中央からデサに至るまで国軍の領域治安体制も整えら

れ，住民管理・監視機能が大幅に強化された[13]。スカルノ時代にジャワなどの村落レベルから共産主義が広がったことを念頭においた措置である。加えてスハルト政権は，イスラーム国家建設を目指すコマンド・ジハードなどのイスラーム急進勢力を徹底的に弾圧して，1985年までにパンチャシラ（建国五原則）を全政治社会組織の唯一存立原則として認めさせ，中央集権体制は完成の域に達した[14]。

しかし，1980年代末の冷戦の終結は，反共政権としてのスハルト政権の存在意義を問い直す契機となる。1980年代後半から政治面での開放や経済面での規制緩和を求める動きに呼応して，政府は前述のように1992年にようやく1974年地方行政基本法の実施規則を発布，第２級地方自治体での地方自治を実施した。続いて，内務大臣決定1995年第８号に基づき，首都ジャカルタを除く全国26州の第２級地方自治体の各一つをモデル自治体に指定し，1995年４月から地方分権化の実験が２年間の期限つきで実施された[15]。

この実験では中央政府から第１級地方自治体・第２級地方自治体へ，および第１級地方自治体から第２級地方自治体へ権限が移譲された。しかし実際は第１級地方自治体から第２級地方自治体への移譲が主であり，中央政府からの移譲は進まなかった。結局，実験は第１級地方自治体の権限を弱め，中央政府と第２級地方自治体とを実質的に直結させる結果を生んだ。地方分権化の建前とは逆に，第２級地方自治体には中央集権体制が強化された印象さえ与えた。同時に，第２級地方自治体に対する多くの権限を失った第１級地方自治体には不満も醸成された。中央政府はこの実験の結果を総括することなく，1998年５月のスハルト政権崩壊を受けて，本格的な地方分権化を目指す議論へ向かうのである。

３．ポスト・スハルト時代の地方行政

スハルト政権崩壊後，「改革」（レフォルマシ）のかけ声とともに，社会全体にスハルト体制の全面否定の様相が濃くなった。スハルトに代わったハビ

ビ（B. J. Habibie）大統領（スハルト政権最後の副大統領）はスハルトの子飼いとみなされており，自身のスハルト色を一掃する必要に迫られた。このためもあり，選挙制度改革や言論統制の撤廃などの民主化施策を打ち出すとともに，中央集権型統治の再検討を進めた。ドイツ技術協力公社（GTZ）の支援を受けた内務省官僚リャアス・ラシド（Ryaas Rasyid）を中心に策定された地方行政法（法律1999年第22号）と中央地方財政均衡法（法律1999年第25号）は1999年５月に成立し，2001年１月から施行された。

この地方分権化２法に基づく新しい地方分権化の特色は，⑴分散よりも分権を重視したこと，⑵責任関係が垂直から水平へ変わったこと，⑶中央から地方への資金配分を明確に規定したこと，⑷村落行政に慣習法の適用を認めたこと，の四つである。

まず，分散機能を示す「中央政府の代理機能」は，旧法では第１級・第２級地方自治体だけでなくその下の郡政府まで及んだが，新法では第１級地方自治体（州）のみが担う。これにより第２級自治体（県／市）は100パーセント地方自治を実施できる。また，中央省庁の出先機関（Kanwil/Kandep）のほとんどは廃止され，その機能と人員は第１級地方自治体などに吸収された。中央政府のもつ外交，国防，司法，金融，宗教，その他(16)以外の権限はすべて第２級地方自治体に移譲され，第１級地方自治体は複数の第２級地方自治体にまたがる事項を調整するとともに，中央政府の代理機能ももつ名代として第２級地方自治体を監督・指導する。

次に，これまで地方首長は中央政府に対して責任を負ってきたが，新法では基本的に地方議会に対して責任を負う。地方首長は必ず年次責務総括報告を地方議会に対して行い，それが不十分な場合に地方議会から罷免されうる。旧法では各地方レベルにおいて立法府よりも行政府が圧倒的に優位だったが，新法では行政府と立法府との間に緊張関係をもたせようとした。

中央政府から地方政府への資金配分では，石油など天然資源収入の地方への還元分を細かく定めるとともに，日本の地方交付税交付金に似た一般配分金（Dana Alokasi Umum: DAU）システムを導入した(17)。このシステムは，資

源賦存が不均衡な地域間の資金配分の是正を目的に導入されたもので，人口，面積，経済力などの指標をもとにした算出式で毎年決定される。これらに加えて，特定需要を満たすための特別配分金（Dana Alokasi Khusus: DAK）も用意された。

さらに，村落行政は各地域の特性に合わせて改編できる。すなわち，1979年村落行政法の実施以前の慣習法に基づく村落行政を復活させることができる。スハルト時代に導入された行政村（デサ）は各地域の多様性に適合せず，さまざまな社会問題を引き起こしたためである。「デサ」という名称も使う必要はなくなった(18)。また準立法府として村会（Badan Perwakilan Desa: BPD）が各村落に設立される。

新法に基づく地方分権化においては，スハルト時代よりも分権が大幅に認められたが，分散や支援業務も維持されている。中央政府は1950年代の経験をもとに「単一国家の枠内での地方分権化」という原則を強調しており，過去２年間に出された地方分権化の実施規則では，地方エゴの跋扈や分離独立運動を起こさせないようにある程度の抑制を利かせようとしている。その延長線上で，1999年地方行政法の改正も進めている(19)。

地方には「地方分権化はリップサービスにすぎず，いずれ中央に権限を引き揚げるに違いない」といった冷めた見方も根強い(20)が，中央でも地方でも「地方分権化の流れを中央集権へ戻すことはもはやできない」との認識が短期間に広まってきていることは注目される。

なお，新法に基づく地方分権化の現状と問題点については，第３節で触れる。

第２節　せめぎ合う中央と地方
――資源をめぐる適正利益配分問題

人口稠密だが資源に乏しいジャワと人口希薄だが資源に富む非ジャワ，こ

の両者の間には，国民国家建設に関する思惑の違いがある。首都ジャカルタのあるジャワに立脚する中央政府とジャワ外の地方政府とのせめぎ合いも，資源賦存がきわめて不均衡な状況のもとでの資源利用側と資源供給側との間の適正利益配分の議論に繋がっていく。他方，自前の資源開発能力に乏しいインドネシアは，外資を活用して資源開発を行わざるをえないため，資源開発を実際に手がける諸外国や国際市場の思惑も適正利益配分問題に絡んでくる。

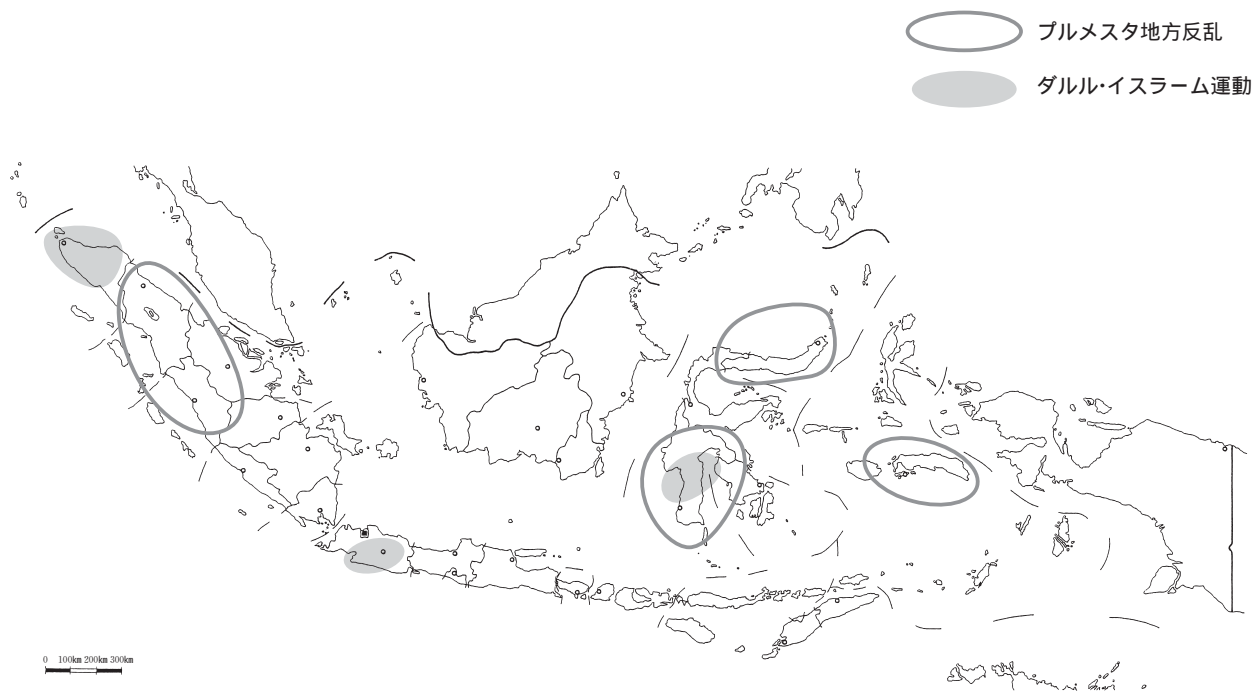
１．1950年代の地方反乱の背景

前述のように，インドネシアは域内地域が一体感をもって独立した国家ではない。スカルノ＝ハッタが独立宣言を発した1945年８月時点でも，ジャワやスマトラ以外のオランダ領東インド領域に独立の意識は希薄だった。独立を宣言した共和国とその他地域とは，歴史的に異なる統治システムを維持しながら，連邦共和国の成立によってようやく一つの国家を形成する。

しかし連邦国家はわずか８カ月で終わる。共和国を支持する民族主義者は連邦共和国をオランダの傀儡とみなし，オランダの遺産を払拭するために単一国家化を目指したからである。連邦制と単一制のいずれの国家形態が適当かについて冷静に議論された形跡はない。非ジャワ地域では連邦共和国成立後も植民地支配の片棒を担いだ勢力が政府官吏の地位を維持したが，民族主義活動家がそれに強く反発し，共和国の民族主義運動に呼応した(21)。彼らの活躍により，インドネシアは短期間で連邦共和国から単一共和国へ移行したのである。

インドネシアは，単一制の枠組みのなかで，全国共通の地方行政システムを導入する。その多くは，共和国政府がジャワ＝マドゥラで実施してきたシステムの他地域への適用であった。単一国家の基盤づくりに忙殺される中央政府は，異なるシステムを運用してきた他地域の事情を十分に考慮する余裕がない。加えて，議院内閣制の導入は中央政府内の政党間権力闘争を激化さ

図２　1950年代の主な地方反乱の地域

0　100km 200km 300km

（出所）　筆者作成。

せ，短命内閣の連続で政権基盤を不安定化させた。一方，単一国家への移行に貢献したと自負する地方の民族主義活動家は，移行後の中央からの扱いが貢献度に見合わないと感じ，中央への不満を膨らませた。地方からの不満は，単一国家＝インドネシア共和国からの分離や彼らが一度は抵抗したはずの連邦制への憧憬さえも強めることとなった。

1950年代の地方の不満は，ダルル・イスラーム（Darul Islam）運動とプルメスタ（Piagam Perdjuangan Semesta Alam: Permesta）地方反乱の形で現れた（図２参照）。ダルル・イスラーム運動は，1945年憲法における建国五原則（パンチャシラ）を不服とし，イスラーム法が支配するイスラーム国家樹立のために武力闘争を行う運動を指す。独立戦争末期の1949年に権力の空白が生まれた西ジャワで，カルトスウィルヨ（S. M. Kartosoewirjo）がインドネシア・イスラーム国（Negara Islam Indonesia）の樹立を宣言すると，これに南スラウェシのカハル・ムザッカル（Abdul Qahhar Mudzakkar）の勢力やアチェのダウド・ブレエ（Muhammad Daud Beureu-EH）議長の勢力が合流した。これらがダルル・イスラーム運動と総称されて広がった。

プルメスタ地方反乱は，1956～60年にかけてスマトラやスラウェシなど非ジャワ地域で広がった地方反乱である。1955年の第１回総選挙後の1956年末からスマトラで，政党や軍の有力者が「評議会」を設立して地方行政支配権を掌握した。中央では，スカルノ率いるインドネシア国民党および急伸張したインドネシア共産党とイスラーム系のマシュミ党との対立が深まった。1956年にハッタが副大統領職を辞任すると，1958年にマシュミ党とインドネシア社会党などが中央に反旗を翻し，マシュミ党のシャフルディン・プラウィラヌガラ（Sjafruddin Prawiranegara）[22]とナツィール（Muhammad Natsir）を中心とするインドネシア共和国革命政府が西スマトラ・ブキティンギに樹立された。スラウェシでも1957年３月に軍人・政治家が全体闘争（プルメスタ）宣言を発し，中央に対して州の広範な自治を要求した。

プルメスタ地方反乱には，経済的側面が大きく影響していた。すなわち，地方の握る経済権益が中央へ移ることへの反発である。たとえば，スラウェ

シは独立以前からコプラの直接貿易により莫大な利益を得てきた。その資金はコプラ財団にプールされ，地域のインフラ整備や政治団体の活動資金として潤沢に使われた。しかし独立後，コプラ財団の本社はマカッサルからジャカルタへ移され，中央政府はコプラ財団によるコプラ輸出独占を1954年に廃止した。これに対する地元の政治家や軍人の抗議行動が地方反乱と不可分に結びついていた(23)。

ダルル・イスラーム運動も西スマトラの革命政府も，中央政府によるジャワ＝マドゥラ標準の画一的な地方行政の導入に反対し，連邦国家の樹立を目指す点で共通する。両者の連邦国家構想はそれぞれ別個だが，中央の権限を外交や国防などに限定し，地方自治の大幅な拡大を求める点で同様だった。革命政府はダウド・ブレエやカハル・ムザッカルなどのダルル・イスラーム運動の指導者と接触し，連携しながら地方反乱を拡大していった。

これらの地方反乱の背景には，中央政界で共産党勢力が拡大し，それに対抗する勢力として国軍が政治的発言力を強めたことがある。国際的には冷戦の構図が強まり，アメリカは1955年に東南アジア条約機構（Southeast Asia Treaty Organization: SEATO）を組織化して，共産勢力への支援を強めるソ連や中国を牽制した。この時点でSEATOに未加盟のインドネシアがどちらの陣営につくかが東南アジア地域の安全保障上重要な問題となり，インドネシア国内の共産党の伸張を警戒したアメリカは，共産化阻止のためにダルル・イスラーム運動やプルメスタ地方反乱への期待を高めた。アメリカはプルメスタ地方反乱とインドネシア共和国革命政府への支持を表明しただけでなく，中央情報局（CIA）を通じて地方反乱を支援していたのである（Kahin and Kahin［1995: 120-142］）。

以上のように，1950年代の地方反乱には，さまざまな要素が絡んでいた。地方には，画一的な地方行政の適用への反発，中央に経済権益を取られたことへの不満，そしてオランダとの独立戦争や単一共和国化のための貢献を独立達成後に中央から十分評価してもらえないことへの反発があった。地方反乱を起こしたカハル・ムザッカルもダウド・ブレエも，かつては共和国軍と

ともにオランダと戦った。そこに国際的な冷戦構造が影響し，インドネシアの共産化阻止を目的にアメリカが地方反乱を支援した。そしてこのアメリカの支援は，冷戦対策だけでなく，次項にみるように，外資による天然資源開発の基本環境整備の意味ももったのである。

中央政府は，これらの地方反乱が国家統一を乱すものと認識し，国軍によって徹底的に鎮圧した。しかし，ここで強調したいのは，ダルル・イスラーム運動もプルメスタ地方反乱も，インドネシアからの「分離独立」を目的に掲げなかったことである。両者が望んだのはインドネシアと別の自前の国家建設ではなく，インドネシアという国家の再構築，すなわち脱中央集権・連邦国家化であった。他方，中央では共産党の台頭に対抗する国軍の政治的発言力が強まり，インドネシアの共産化阻止を目指すアメリカは，地方反乱への支援を貫徹せずに，今度は中央の国軍へ接近を図った。地方反乱を起こした活動家には，中央への反発だけでなく，「心変わりした」アメリカへの不満が残ったのである。

２．資源開発における中央政府，地方政府，外国資本

インドネシアは，石油，天然ガス，石炭，ニッケル鉱，銅鉱，金鉱などさまざまな天然資源に恵まれている（図３参照）。石油は1885年にスマトラで最初の試掘が行われ，天然ガスの開発は1970年代に本格化した。1901年に発見されたニッケルは1966年に調査が始まった。銅鉱は1936年，金鉱は1951年にニューギニア島で発見された。いずれもオランダ人が発見した。

オランダは植民地宗主国としてインドネシア独立以前から領域内の豊富な天然資源の存在を認知していたし，オランダを通じて欧米諸国もオランダ領東インド内の天然資源に関する情報をもっていた。実際，オランダでは1885年のスマトラでの石油採掘のためにロイヤル・ダッチ・シェル社が設立されたのである。石油は植民地時代から開発が進められた天然資源であり，欧米の大手石油会社が採掘権を握って利益を上げていた。日本が第二次世界大戦

図３　主な天然資源開発地域

×：鉱山

♯：石油・ガス田

（出所）　筆者作成。

時にインドネシアを占領したのも，石油が第一目的だったことはいうまでもない。

石油以外の資源開発は，1966年のスハルト反共政権の発足とともに本格化する。議会制民主主義の時代およびスカルノの指導民主主義時代には国内政治が安定せず，大規模な投資を必要とする天然資源開発はリスクが大きすぎたのである(24)。天然資源の埋蔵量調査，発掘，商業生産はいずれも外資系鉱山開発会社の手で実施された。これら外資系企業は，世界市場での需要を踏まえ，十分な利益が上がるとの見通しのうえに鉱山開発を進めたのである。

独立間もないインドネシア政府は，自前で資源開発を行う資金，技術，人材をもたなかった。政府は，植民地時代から開発された石油が利益を上げることを知っており，1950年代に北スマトラ，南スマトラ，ジャワに国営の石油開発会社を，1957年にそれらを統合する石油公社（プルタミナ）を設立した。1960年石油ガス法（法律1960年第44号）により，外資系石油会社は石油開発の請負契約をプルタミナと結ぶことになり，政府は外資に石油を採掘させてその一部を国庫に入れた。1966年のスハルト政権発足後，外資はプルタミナと生産分与契約を結び，全生産量から生産コストを引いた量の35%を政府が取得した。1970年代の石油ブームは政府石油収入を増加させ，プルタミナは「国家のなかの国家」と呼ばれるほど肥大化した。

こうした過程を経て，「外資による資源開発は莫大な利益を上げる」というイメージが国民一般に広まる。しかも，資源開発の現場は人口稠密なジャワや都市部ではなく，スマトラ，カリマンタン，イリアン・ジャヤなどジャワ島外の人口希薄な地域である。そこは「飛び地」として周囲から隔離され，効率よく最大利潤を上げる環境が整えられる。「飛び地」は，外資系企業の外国人従業員が本国同様の生活を送る空間であった。また，1945年憲法第33条の規程により，天然資源はすべて国家に帰属するため，資源開発は基本的に中央政府と外資により進められ，資源の賦存する現場の地方政府や地元住民が主体的に関与する余地はない。一方，「飛び地」の世界と比べると，地元住民の暮らしに何の変化もない。地方政府も外資から恩恵を直接受けるこ

とはなかった。こうして，地方政府や地元住民に「資源開発による莫大な利益が頭上を通り越してジャカルタや外国へ飛んで行く」という意識が強まってくることになる。

地方政府や地元住民は，「飛び地」と同じ条件の生活を望むわけではない。労働力としての地元住民の雇用，生活インフラ改善への補助，「飛び地」内施設の開放など，中央や外資が天然資源開発で獲得した利益の一部を目に見える形で還元することを望むのである。外資はそうした要求にある程度応えようとする。外資の対応が不十分で要求が満たされないと，地方政府や地元住民は「外資・中央政府による資源収奪」と批判し，反中央政府・反外資感情を高ぶらせる。要求が満たされても資源開発の収益性が高いと考えられるうちは，要求は際限なくエスカレートし，外資にたかる構造が次第に深まっていくことになる[25]。

中央と地方のせめぎ合いが先鋭化して現れるのは，資源富裕地方の場合が圧倒的に多い。資源貧困地方は，中央からの資金配分に依存する以外に道がないからである。中央が武力行使も厭わぬアチェやイリアン・ジャヤ以外にも，リアウ州や東カリマンタン州などの資源富裕地方で，2001年の地方分権化実施とともに，外資・中央政府主導の資源開発に対する反発が起きている。そこでの問題の本質は，資源開発に地方がどのように参加するか，換言すれば，外資・中央政府が独占してきた資源開発にともなう利益配分に地方がどのようにかかわることができるか，という点にある。この段階から分離独立論までの間にはいくつかの段階が存在する。

３．分離独立論噴出の契機

ではどうしてアチェやイリアン・ジャヤでは，分離独立論が現れるほどの状態に至ったのであろうか。本項ではそれぞれについて若干細かくみてみよう。

国内の多くの地方では，程度の差こそあれ，賦存する天然資源が地元への

何の収益還元もなしに外へ持ち出されたり，就業機会に地元住民が就けないか，就けても外来者より下位に甘んじたりするケースが一般的である。中央は，地方の人材・技術不足や厳しい国際競争を理由に自らの行為を正当化する。「傍観者」の立場に追いやられた地元住民は，資源開発が莫大な収益を上げることがわかってくると，中央に対して相応の見返りを求めはじめる。利権獲得のためにわざと反中央（反ジャワ）感情を持ち出して外来者を譲歩させようとする場合もある。しかし，外来者にその呼吸が伝わらず，何も譲歩を引き出せなかったとき，より過激な運動へ転化することになる。当初はささやかな利権獲得で終わるはずのものが，一度火がつくと，当事者が引っ込めようにも引っ込められない状態に陥る。

それを中央が強圧的な力で抑えつけ，自分の家が焼かれたり，近親者が犠牲になったりすると，その犠牲への悲しみから，地元住民は，実際に手を下した中央（軍・警察）への憎悪を強めることだろう。他方，中央にとっては，外資が安心して資源開発を進める環境の維持が最重要である以上，地元住民が妨害・破壊行動を起こすのを未然に防ぐため，より強圧的な態度で望む。それに地元住民が反発する。これが繰り返されて拍車がかかるなかで，中央は憎悪に燃える地元住民への恐怖心から怪しい者を事前に摘発・拷問する。地元住民の憎悪はますます高まり，中央（軍・警察）への報復のために武器をもつか，中央（軍・警察）に対抗できる勢力に思いを託す，あるいは自らがそれに身を投じていく。

アチェやイリアン・ジャヤで起こった分離独立騒動は，恐らくこういった過程を経ている。他の地域がまだそうした事態に至っていないのは，中央が地元住民の憎悪を爆発させるほどの強圧的な手段をとっていないか，両者間の調整機能がまだ働いているからである。すなわち，状況次第ではどの地域でも同じことが起こりうると考えられる。民族や文化の違いあるいはイデオロギー対立は直接の理由でなく，両者の畏怖や憎悪を増幅させる付随要素である。

⑴　アチェ

アチェ王国はオランダと最も激しく独立戦争を戦い，共和国独立の際には率先して共和国の一部に入った。独立後のアチェでは，植民地政府に重用された地元貴族層と社会改革運動を進めて独立運動の中心を担った全アチェ・ウラマー同盟（Persatuan Ulama Seluruh Aceh）とが主導権争いを繰り広げた。アチェは独立戦争でとくに功績があったはずだが，共和国中央政府はアチェを独自州とせず，1947年に北スマトラ州の一部とした。また地方政府の行政官には植民地時代に経験のある地元貴族層を利用した。共和国独立に貢献し，その独自性から単独州化を求めた全アチェ・ウラマー同盟側はこうした動きに反発し，同盟のダウド・ブレエ議長はイスラーム法を中心とするインドネシアの連邦国家化を目指し，ダルル・イスラーム運動を主導した。中央政府は1959年にアチェを特別州として北スマトラ州から分離するが，中央に対する不信・反発は収まらず，アチェのダルル・イスラーム運動は1965年まで続く。

現在，アチェで分離独立運動を主導しているのは自由アチェ運動（Free Aceh Movement, インドネシア語でGerakan Aceh Merdeka: GAM）[26]であり，その指導者ハサン・ディ・ティロ（Hasan di Tiro）は，ダルル・イスラーム運動指導者のダウド・ブレエの部下であった。彼らは元来インドネシアからの分離独立や自前のイスラーム国家樹立を目指したわけでなく，連邦国家の一部分を構成することを主張していた。

GAMの活動家は，活動資金の調達のため，1970年代後半に北アチェ県のロクスマウェから液化天然ガスの輸出が開始されたころ，アチェの外資系企業に事業税支払いを強制し，企業が応じないと在住外国人や木材伐採労働者などを襲撃した。国軍の討伐が激しくなるなか，ティロは1976年にアチェの独立を一方的に宣言し，アチェ・イスラーム国を名乗った。その後ティロとその支持者は1979年にアチェを離れ，亡命先のスウェーデンを拠点に海外で支援を呼びかけてきた。GAMは，スハルト政権がパンチャシラを組織存立

唯一原則と定めた後の1986年から地元青年をリビアへ送り込み，軍事訓練を課す。彼らは1988年ごろから帰国し，アチェで国軍・警察から武器を略奪したり，警察官や軍人を襲撃したりする事件を引き起こしていく。

これを受け，国軍は1988年からアチェを軍事作戦地域（Daerah Operasi Militer: DOM）に指定し，GAM活動家やそのシンパの摘発を行い，その過程で約6000人以上が死亡したといわれる軍事作戦を展開した。軍事作戦を人権抑圧と非難する国際的な圧力もあってDOMは1998年に解除されたが，ハビビ政権やアブドゥルラフマン・ワヒド（Abdurrahman Wahid）政権のとる対話姿勢にもかかわらず，掃討作戦は続いた。国軍の強い圧力を受け，アブドゥルラフマン・ワヒド政権は2001年４月にアチェの治安回復のために国軍による警察の支援を認める大統領訓令2001年第４号を公布した[27]。

アチェにはインドネシア有数の天然ガス田があり，その開発が1970年代から続けられてきた。ガス田を開発したアメリカ系のエクソン・モービル社は治安の悪化を理由に2001年３～８月に操業を停止し，４月にはガス田が何者かに爆破された。同社は，天然ガス開発施設周辺の治安維持のために警察や国軍の手厚い警備を受けているが，行き過ぎた警備活動が周辺住民に危害を加えてきたという批判がある。これとの関連で，同社が警察や国軍に貸与した土木機械や兵舎が住民弾圧の際に使われた疑いが出ており，2001年６月には，アメリカで人権団体がアメリカ本国の本社に対する訴訟を起こした，と報じられている[28]。

中央政府は，長引くGAMとの対決を終息させ，アチェの分離独立運動を沈静化させるため，1999年地方分権化２法とは別にアチェ特別州に関する特別自治法案を国会に提出した。一方，アチェ特別州政府も独自の特別自治法案を国会に提出した。国民協議会決定1999年第４号がアチェとイリアン・ジャヤに関する特別自治法案の審議を2001年５月１日までに終了させることを求めていたため，政府は法律代行政令（Perpu）で対応しようとした。国会の後押しもあり，政府は４月27日に法律代行政令での対応を諦めるとともに，審議日程を延長してアチェ特別州政府の提案した法案のみを審議することに

なった。最終的には，2001年８月９日に2001年アチェ・ダルサラーム国州（Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam）としてのアチェ特別州に対する特別自治法（アチェ特別自治法，法律2001年第18号）が成立した。

2001年アチェ特別自治法が定める特別自治においては，イスラーム教徒に対してはイスラーム法が適用されるとともに，有権者住民による地方首長の直接選挙，特別自治に基づく州収入の大幅増（向こう８年間は石油採掘収入および天然ガス採掘収入の70％を州収入とし，９年目以降はそれを50％とする）が定められた。資源採掘収入の地方分が石油15％，天然ガス30％と定められた1999年中央地方財政均衡法と比べれば，中央が地方に対して大幅な譲歩をしたことがわかる。ただし，この特別自治法がアチェ問題の解決に直結するかどうかは予断を許さない。地元有力政治家・政府幹部の暗殺など，治安状況はまだ改善されていない。

⑵　イリアン・ジャヤ

1945年にインドネシア共和国が独立を宣言したとき，西イリアン（イリアン・ジャヤ）はまだオランダ領ニューギニアとしてオランダ植民地統治下にあった。他地域は1950年までに共和国へ編入するが，オランダは西イリアンのインドネシアへの編入を認めなかった。1961～62年にインドネシア国軍が西イリアン解放闘争を実行し，西イリアンの領有権はオランダから国連を通じてインドネシアへ移譲された。西イリアンがインドネシアの一員となったのは1963年である。

イリアン・ジャヤでの分離独立運動は，このインドネシアによる1963年のイリアン併合の正当性をめぐる問題に端を発している。アチェのGAMのように，イリアン・ジャヤでは武力組織をもつ自由パプア組織（Free Papua Movement, インドネシア語でOrganisasi Papua Merdeka: OPM）が山岳地帯を中心に反政府運動を続けており，欧米人の拉致などの事件を散発的に起こしてきた。1980年代にもたびたびパプアの民族旗（明星旗）を掲げては治安部隊と衝突する事件が生じた[29]。

ハビビ政権は，イリアン・ジャヤの分離独立の動きを抑えるため，1999年にイリアン・ジャヤ州を西・中・東の三つに分割する法律を定め，各州知事も任命されたが，実際には機能せず，有名無実化している[30]。アブドゥルラフマン・ワヒド大統領はアチェと同様，イリアン・ジャヤに対しても対話の姿勢で臨み，2000年１月１日に州都ジャヤプラを訪問した際，地域の呼称を「イリアン・ジャヤ」から「パプア」へ変えること，インドネシアの国旗である紅白旗と一緒ならば明星旗を掲げることを容認し，中央政府が大きく譲歩したかのような印象を与えてしまった。これ以後，中央政府を挑発するかのように，各地で紅白旗なしに明星旗だけを掲げる行為が続発し，中部のワメナでは明星旗を掲げた住民に治安部隊が発砲する騒ぎが起き，大規模な暴動が起こった。ジャワ人や南スラウェシ出身のブギス人など外来者に対する排斥運動が広まり，多くの外来者とその家族がイリアン・ジャヤを後にした。治安当局はアブドゥルラフマン・ワヒド大統領の無責任な発言が事態を悪化させた，と認識している。

イリアン・ジャヤでもアチェと同様，国軍や警察による締めつけが行われてきた。それも地元住民に対する国軍や警察の横柄な態度に起因する事件が頻発した[31]。あるいは，国軍や警察がビジネスを目的にして住民組織に介入して反感を買うケースもあった[32]。アチェの場合と同様，治安部隊が地元住民の怒りを買う前に事前に強圧的な行動に出る場合が多く，これが両者相互の不信感をエスカレートさせる要因となっていた。

2000年５月には，イリアン・ジャヤの将来を議論するパプア会議が州都ジャヤプラで開催され，アブドゥルラフマン・ワヒド大統領から会議開催費10億ルピアが提供されたが，分離独立を求める声が圧倒的であった。2001年３月のパプア特別自治法案に関するセミナーでも出席者の多数が地方自治を拒否し，分離独立を主張した。もっとも，パプア会議を主宰したパプア幹部評議会（Presidium Dewan Papua）とOPMはとくに関係をもっておらず，分離独立運動は決して一枚岩ではない。

この特別自治法案はイリアン・ジャヤ州政府・州議会と地元の国立チェン

デラワシ大学が共同で策定したものだが，民族旗・民族歌の使用を認めること，天然資源収入の８割を州に配分すること，などを盛り込んでいる。国会には中央政府が作成したパプア特別自治法案が先に上程されていたが，アブドゥルラフマン・ワヒド大統領は州作成の特別自治法案も国会で議論することを要請した。その後のメガワティ大統領の一存で中央政府案は破棄されて州政府案が国会で議論され，修正を経て2001年10月22日に国会を通過し，11月21日にパプア州への特別自治に関する法（パプア特別自治法，法律2001年第21号）が成立した。

1999年公布の地方分権化２法では，地方自治の焦点を県／市レベルに当てているが，パプア特別自治法ではアチェと同様，それが事実上州レベルとなっている。州内の県／市間での財政富裕度の格差が大きいので，州政府がその調整を行う役目を担うというのが州レベルに地方自治の焦点を当てる論拠である。しかし，ソロン県やメラウケ県など財政的に豊かな県／市は行政権限が州に移ることを警戒し，パプア特別自治法案に反対していた。

実際，パプア特別自治法が法制化されると，州政府の財政収入は劇的に増加する。アチェと同様，イリアン・ジャヤでも資源開発をめぐる適正利益配分へ法的に地方がかかわることができるようになった。しかし，州政府はそれを考慮に入れた地域開発戦略をまだ立てていない。またアチェの天然ガスと同様，イリアン・ジャヤにも銅鉱や金鉱を生産するアメリカ系鉱山会社フリーポート社がある。1990年代に入り，フリーポート社に対して周辺住民から雇用の促進や社会開発への支援が求められ，同社もより積極的に応えはじめている[(33)]。

州政府内部では種族主義の風潮が根強く，有力ポストを特定種族が独占する傾向もある。分離独立の基礎となるパプア民族主義といった一体感を醸成する環境は整っていないといえよう。分離独立を唱えても，種族アイデンティティの方が強いため，分離独立運動が持続的に展開できる条件は乏しい。メガワティ政権に移ってからの治安維持の手法や方針は一貫しており，州政府，県／市政府の首長や地方議会議長などの要職が地元の各種族出身者によ

って占められていることも治安の改善に貢献している。

⑶　まとめ

これまでみてきたように，分離独立運動を抱えるアチェとイリアン・ジャヤの状況背景には共通した部分がある。運動の発端には，外資による天然資源開発とそれを守る立場の中央政府の存在がある。地元住民からみれば，外資の守衛としての中央政府は，オランダ植民地政府とその下僕である地方行政府とあまり変わらない。政府は住民を管理・支配する機関であって，地元住民主体の自治のための機関ではなかったのである。

アチェやイリアン・ジャヤの状況は，歴史・文化的特殊性ではなく，むしろ中央と地方とのせめぎ合いという後天的な要素によって助長されたと考えられる。相互不信感の増長とそこへの暴力の介入が理性的な話し合いを妨げ，憎悪のぶつかり合いへと発展させ，分離独立論を出現させるに至った点で基本的に共通している。そしてこのプロセスは実は他地域についても同様に起こりうると思われる。国家統合を維持するにあたり，中央政府が後天的な要素を安易に処理しようとすると，そのツケがまわって取り返しのつかない状態になってしまう可能性があるといえる[34]。

アチェとイリアン・ジャヤに導入された特別自治法は，これまで外資と中央が独占してきた資源開発をめぐる利益配分を地方により厚くする内容を含む。中央政府は，アチェやイリアン・ジャヤの分離独立を防ぎ，インドネシア共和国に繋ぎ止めるための手段として特別自治法を位置づけた。一方，アチェやイリアン・ジャヤの州政府は，分離独立論をちらつかせつつ，資源をめぐる利益配分に関して中央政府から大きな譲歩を引き出し，その代償として州内の治安維持と社会の安定により大きな責任をもつことになったのである。

アチェやイリアン・ジャヤの特別自治法の導入については，1999年の地方分権化２法の成立とそれにともなう地方分権化の実施が重要な背景となっている。他の資源富裕地方も，アチェやイリアン・ジャヤと同様の特別扱いを

求めてくる可能性が大きい。そうした意味でも，地方分権化は，アチェやイリアン・ジャヤで事態を悪化させたような後天的な要素をうまく処理できる機会となることが期待されるが，現状ではさまざまな功罪が現れている。

第３節　地方分権化の現状と問題点

2001年１月から地方分権２法は実施されており，「地方分権化はもう後戻りできない」という認識が地方では予想以上に強まっている。内務自治省は今後の中期的な地方分権化実施スケジュールを，⑴開始期（2001年：関係規則の制定など），⑵導入期（2002～03年：規定の関連規則の微調整と新旧システムの調整），⑶定着期（2004～06年：すでに導入した制度や機能の強化），⑷安定期（2007年以降：状況に合わせた調整と制度・機能の安定化），と定め，第１節３項の最後で触れたように，状況に合わせた柔軟かつ慎重な地方分権化実施を試行している。

１．懸念される現象

地方分権化は実施に移ったが，中央政府，民間企業，外国援助機関などには地方分権化に対する懸念が根強い。とりわけ，地方行政法のなかに「地方政府も対外借入が可能」という規定が入ったため，外国援助機関は野放図な地方政府の借入によるマクロ経済運営の破綻を懸念した。これを受けて中央政府は，中央政府の許可なしに地方政府が借入を行うことを禁じる政令を発布した。中央政府はこれで外国援助機関などの懸念は解消されたとみているが，以下に述べる２点について，外国援助機関などは地方分権化実施への不安を依然として抱いている。すなわち，地域エゴの表出と投資環境の悪化である。

地方分権への移行にあたり，地方自治の主役となる地方政府が地域エゴを

表出させる可能性が指摘されている。たとえば，河川流域管理での上流部と下流部の地方政府間の対立，天然資源・原材料の供給元とそれを加工・輸出する都市の地方政府間対立などである。

1999年地方行政法は，地方レベルでの立法府と行政府の分離を謳い，両者間のチェック・アンド・バランス機能を重視した点が特徴の一つである。しかし，実際には地方議会と地方首長の新たな癒着問題が起こっている。中央から地方へさまざまな権限が下りてくると，地方政治エリート間での利権獲得競争が助長される。とりわけ，地方首長に対する監視機能を高めた地方議会は，予算審議において予算の適正配分を議論する前に議員歳費の大幅増加を求め，ときとしてそれが予算規模の過半を占めるといった事例が少なくない。地方議会は地方首長に対して，議員歳費以外にも公用車の提供などさまざまな便宜供与を強要し，それが満たされなければ地方首長による年次責務総括報告の否決や地方首長再選の不支持といった「脅し」をかける動きをみせる。これを収めるため，地方首長は議会に対して譲歩せざるをえない。利権へのたかり構造の解消には程遠く，新たな癒着を招く事態となっている。

さらに，前述のイリアン・ジャヤ州のように，「地元民」（putra daerah）でないと地方首長など地方政府の要職に就けない傾向が全国各地で現れており，条例などで法制化するところも出てきた。もっとも，その「地元民」の定義自体は地方政府によってまちまち[35]であり，地方政治エリート間の権力闘争に都合がいいように解釈される傾向がある。

次に，地方税と地方課徴金の問題がある。対外債務負担にあえぐインドネシアでは，中央政府も地方政府も深刻な財政資金不足に陥っている。財政分権化により，地方政府には中央から一般配分金（DAU）が配分されるが，地方へ配置転換された公務員の人件費など経常歳出にその多くが費やされる[36]。一般配分金の増額は容易でなく，対外借入も原則禁止なので，地方政府は財政需要を賄うため自己財源強化と民間直接投資の誘致を目指さざるをえない。

地方分権化のなかで，地方政府にとって自己財源強化の最大の障害は，徴収可能な地方税や地方課徴金の種類を限定する1997年地方税・地方課徴金法

（法律1997年第18号）であった。同法成立の背景には，1980年代半ばの石油価格下落に対する中央政府と地方政府の対応の違いがある。国家財政は，1980年代半ばまで約７割を石油ガス収入に依存してきたため，石油価格下落で深刻な歳入不足となった。政府は早急に石油ガス依存から脱却するため，世銀主導の構造調整政策のもと，付加価値税や奢侈品販売税などの創設を含む税制改革を断行し，国家歳入構造の転換を果たした。他方，地方政府に同様の動きはなかった。税制改革は国税に絞られ，地方税・地方課徴金には手がつけられず，地方政府は歳入不足を賄うためにさまざまな地方税・地方課徴金を制定した。中央政府の進めた構造調整政策は民活・民営化を進め，経済自由化に寄与した一方，地方では地方政府が地方税・地方課徴金を乱造し，構造調整政策の目指す経済効率化を阻害した。こうした状況に鑑み，中央政府は1997年地方税・地方課徴金法を定め，地方政府の地方税・地方課徴金の種類と範囲を制限したのである。

地方政府は，地方分権化の実施には地方税・地方課徴金法の改正が不可欠と主張した。課税自主権がなければ，地方政府の自己資金収入増（財政的な自立）が達成できないからである。中央政府は難色を示したが，2000年地方税・地方課徴金法（法律2000年第34号）で旧法を改正し，条件が満たされれば[37]地方議会の承認のうえで各地方政府が独自に地方税・地方課徴金を制定できるよう変更した。これを受けて地方政府は，域外に持ち出す農産品への課徴金，域内を通る長距離トラックへの通行料課金，道路負荷の大きいトラックへの通行料課金，地下水利用税など，さまざまな地方税・地方課徴金を制定している。

地方政府は民間直接投資誘致の重要性を認識しているが，これまで自前で投資誘致を行った経験はほとんどない。このため，制定した地方税・地方課徴金の投資環境に及ぼす影響についての認識が甘い。また，投資家に対して地方税・地方課徴金に関する情報を流している地方政府はほとんどない。2001年９月のインドネシア商工会議所の報告では，1000件以上の地方税・地方課徴金が経済活動に深刻な打撃を与えるとしている。また，2001年11月時

点で，内務省チームが調査した全国1053件の地方税・地方課徴金のうち105件が問題視されており，同チームはそのうち68件を撤回するよう内務大臣に勧告した。

また，民間直接投資のなかでもとくに外資をめぐる問題が頻発している。外資はこれまで中央政府の認可を受けて操業し，活動上の問題は中央政府（投資調整庁）を窓口として解決してきた。しかし，地方分権化によって投資認可は地方政府の権限となったため，突然，地方政府から外資系企業が地方税・地方課徴金の支払いを命じられるケースが出てきた(38)。前述のように，外資系企業はその地方で「飛び地」を形成し，かなりの収益を上げているとみなされることから，地元民からは収益の還元を求める動きが出やすい。それどころか，地方政治エリートが住民の土地問題などを持ち出して住民を動員し，外資系企業にたかる場合さえある(39)。地元住民からの外資への嫉妬・羨みと地方政治エリートの利権獲得競争が重なって騒動が起こり，当事者の予想を超えた相互不信と憎悪の悪循環を招くと，極端な場合はアチェやイリアン・ジャヤなどのような分離独立運動さえ招来させることになる。

２．好ましい現象

地方分権化の実施には好ましい現象もみられる。ここでは地域開発政策をめぐる考え方，創意工夫を始めた地方，地域間協力の始動と新たな開発概念の３点について簡潔に述べる。

地方分権化の議論が進むなかで，従来の単純なトップ・ダウンとボトム・アップの組み合わせによる地域開発計画策定への批判的再検討が行われている(40)。地方分権化の精神に則り，地方政府や地方のアクターの開発イニシアティブを可能なかぎり尊重し，それを阻害するような中央政府からの介入や干渉をできるだけ行わない方向性が示されている。

次に，地方分権化の実施に合わせて，新たな創意工夫をみせる地方政府がある。南スラウェシ州タカラール県は，国営電話会社（テルコム社）と共同

で，建築許可，立地許可，住民登録証（KTP），土地所有証の発行など12種類の許認可手続きを一箇所でコンピュータを通じて処理するシステムを導入した。早くても２～３日かかった住民登録証の発行が今ではわずか５分で済む。このシステムの導入で住民サービスはガラス張りとなり，不正も困難になった。県政府は住民の政府に対する信頼を回復させることに成功した。

同じく南スラウェシ州のシンジャイ県やゴア県では，県内の各村に一定額の開発資金を供与し，村民自身がその資金の用途を決め，事業を実施し，モニタリングする仕組みを導入した。村民のイニシアティブによる地域開発計画策定の学習過程となっている。

地方分権化は，これまでの中央＝地方という一対一対応に加えて，地方＝地方という横の連携を促しはじめている。スラウェシでは，中スラウェシ州ポソ県の暴動およびその避難民対策に関する４州知事協議を契機に，2000年10月にマカッサルでの４州知事会議で地域間協力の具体的な行動計画が発表され，州間協力協定の調印およびスラウェシ州間協力共同事務所の開設が決定された。地域間協力の行動計画としては，スラウェシ全体としての開発方針の策定，ビジネス情報システムの構築，民間企業を主としたスラウェシ・ビジネス・フォーラムの設立，４州の州開発銀行合併の検討，各州間を結ぶインフラ整備などが掲げられた。同時に，地域間協力はあくまでもインドネシア共和国単一国家の枠内で行い，地域間の連帯意識を高める契機と位置づけられている。プルメスタ地方反乱という歴史的な背景に鑑み，中央政府はこの地域間協力に疑念を抱くが，４州知事は強く否定している。

スラウェシで始まった地域間協力の動きは他地方にも影響を与えはじめている。同様の州間協力を目指す動きがスマトラ(41)やカリマンタンでも始まった。ジャワとバリの間でも同様の動きがある。2001年の地方分権化の実施にあたっては，州知事会，県知事会，市長会，州議会議長会，県議会議長会，市議会議長会といった地域間の横断的な組織の活動が以前にもまして重要視されており，中央政府に対する圧力団体としての役目と同時に，地域間協力のネットワーク作りにも重要な役割を果たすことが期待される。

これまで中央政府は，地方どうしが繋がろうとする動きを「国家分裂を招く」として警戒してきた。地域間協力が域内で完結し，中央政府に対抗する地域ブロックが形成され，分離独立へ向かうことを恐れたからである。地域間協力は自地域以外の世界に対してオープンな形で進められる必要があり，ネットワークで結ばれた地域が情報やノウハウを共有・共用することで，地域振興や地域開発が柔軟かつ強靭に進められる可能性をもつ。

３．地方分権化と資源をめぐる地方の思惑

第２節で述べたように，これまでのインドネシアにおける中央と地方との間の葛藤の多くは，資源開発の利益の適正配分をめぐるせめぎ合いに帰着する。従来の資源開発では，その利益配分にあずかるのは外資などの資源開発主体と憲法上の資源所有者である中央政府に限られており，地方政府や地元住民は直接の利益配分主体となっていなかった。地方政府や地元住民に対しては，資源開発の利益はそれを得た中央政府からの地方への配分金やプロジェクト実施という形で間接的に還元されてきた。地方政府や地元住民はこの間接的な利益配分に対して不満を感じつづけてきたが，中央集権体制のスハルト政権下では，地方は中央に対する忠誠度競争を強いられ，中央に抵抗すればするほど中央からのより強圧的な対応を受けることになった。アチェやイリアン・ジャヤはその極端なケースであり，スハルト時代にはそれが他の地方に対する一種の見せしめ的な意味をもった。

時代は変わり，スハルト政権崩壊後の地方分権化の時代を迎えて，地方政府や地元住民の意識も変わりはじめた。事実，中央政府は他地方がアチェやイリアン・ジャヤと同様の主張を始めることを怖れている。中央政府も国軍も，スハルト政権崩壊後により強まっている民主化要求のなかで，かつてのような人権批判を招いてでも実力行使を行うことには慎重である。むしろ中央政府は，アチェやイリアン・ジャヤに特別自治を認めることで，この二つの地方の「特殊性」を強調して区別し，他地方には理性的な態度を求めてい

る。

中央政府は，1999年中央地方財政均衡法やアチェやイリアン・ジャヤの特別自治法により，資源開発に関する中央政府から地方への間接的な利益配分の比率を従来よりも大幅に引き上げた。地方分権化でさまざまな権限が地方に移譲されるにつれ，地方は，資源開発にともなう間接的な利益配分の上乗せだけでなく，資源開発のアクターとして，直接的な利益配分を求めはじめた。中央が地方を強力に統制する時代が過ぎたことで，アチェやイリアン・ジャヤのケースはむしろ地方による中央への圧力要因へと変化した感がある。

資源開発の直接的な利益配分を求める一例として，リアウ州の事例をあげる。リアウ州政府は，中央政府との契約が更新されるカルテックス社のプカンバル沿岸油田（年産５万バレル）の開発へ新たに資本参加することを要求したが，当初，中央政府やカルテックス社は難色を示した。その後国会の圧力もあり，中央政府は，十分な人材が確保できるという条件が整えば油田経営をリアウ州政府に移譲するとの見解を示した。リアウ州政府は州営企業ペトロレウム・リアウ・マクムル社を設立してカルテックス社と共同経営する意向を示すとともに，地元住民を動員して「州政府の経営参加が認められなければパイプラインを破壊する」などと脅したが，結局，2001年８月６日，中央政府とカルテックス社との従来の契約（中央政府85%，カルテックス社15%）が１年延長されることが決定した。人材育成を理由に州政府の経営参加が１年遅れる代償として，カルテックス社はリアウ州政府に対して社会開発・教育向けに約1000万ドルを供与することになった。

このほか，石炭開発会社の過半数株式の買い取りを表明した東カリマンタン州政府をはじめ，規模の大小にかかわらず，資源開発を行う外資または民間企業への地方政府の資本参加の動きがみられる。西スマトラ州政府と南スラウェシ州政府は，外資への株式売却が検討されている国営セメント会社セメン・グレシック社からセメン・パダン社（西スマトラ州パダン市に立地）とセメン・トナサ社（南スラウェシ州パンケップ県に立地）の分割を求めている。その背後には，既存の優良国営企業を外資に売り払うことへの抵抗とともに，

分割後に地方政府が資本参加など何らかの形で利益を得る目的がある。ここでも，IMFとの趣意書に基づく国営企業民営化で財政危機を克服したい中央政府と地方政府との思惑の違いがある。

このように，資源開発の現場ではあってもこれまで傍観者でしかなかった地方が，地方分権化を契機に，間接的な利益還元だけにとどまらず，資本参加などを通じて直接的な利益配分を求めはじめている。しかし，外資や中央政府は地方の人材と経営経験の不足を懸念しており，それを理由に地方政府の参加にまだ及び腰である。これまでのように外資などへ不条理にたかって利益を得ようとするのではなく，資本参加などの正当な制度に則って利益配分を追求する動きが現れてきたことは注目される。地方政府は，短期的な利益獲得を求めるのではなく，中長期的な地域開発戦略のうえに立って資源開発利益を持続的に活かす方策を考えるべきである。それと並行して，地方の行政経営能力を着実に高めていく努力も求められる。一方，外資や中央政府には，そうした地方政府の中長期的開発戦略の策定や行政・経営能力の向上を支援するための忍耐と柔軟性が求められよう。

新しい中央－地方関係は，これまでのように早急かつ短期的な利益のみを求めることなく，各アクターの柔軟かつ忍耐強い対応が相互尊重のうえで行われるさまざまな経験の積み重ねから生まれてくることだろう。地方政府だけでなく，中央政府もそして外資系企業も，資源開発の利益配分をめぐる態度を変化させていく必要が生じていることを理解すべきである。

第４節　学習機会としての地方分権化

インドネシアは，オランダ植民地であったというだけで，社会文化も行政統治方法も異なるさまざまな地域が集まって形成された国家である。しかも人口稠密な地域には資源が少なく，人口希薄な地域に資源が多いという地理的条件から，人口稠密地域が人口希薄地域にある資源開発の利益をより多く

享受する，いわゆる国内植民地的な構造を現出させざるをえない。こうした国家を統治する場合，中央集権的な体制だと国内植民地的な構造が強化される一方，高度に分権的な体制だと資源の少ない人口稠密地域が窮乏するだけでなく一つの国家を形成する意味が希薄になる。このように，国家としてのインドネシアを維持していくには，単一制か連邦制かといった統治形態だけでなく，統治手法・ノウハウについてもさまざまな角度から知恵を絞らなければならない。短期的な統治コストを安く抑えようとこうした努力を放棄すれば，中長期的なコストは高くつくことになる。

本章では，このようなインドネシアにおける中央と地方のせめぎ合いは，その多くが資源開発をめぐる適正な利益配分の問題に帰着することを論じた。そして，利益配分の過程で中央と地方の双方に不信感が高まり，それが暴力をともなう対立へと発展する可能性を強調した。アチェやイリアン・ジャヤの分離独立論はこうした文脈で理解される。地方分権化は，資源をめぐる利益配分に地方政府や地元住民が新たなアクターとして参入する契機を与えており，中央政府や外資などの旧来のアクターとの調整が問われてくる。その意味で，従来の利益配分方法は，参考事例になっても手本にはなるまい。試行錯誤しながら新たな手法・ノウハウを関係アクター間で作り上げていくしかない。そのためには，中央政府，地方政府，地元住民，外資などの関係アクターが従来の態度や意識を変化させる必要が生じる。

態度変化や意識変化には時間とコストがかかる。しかし，ただ待っていても変化は起こらない。第３節で述べたように，2001年から実施された地方分権化では，地域エゴの表出や企業活動への悪影響などさまざまな懸念される現象が現れており，地方分権化の実効性を疑問視する見方も根強い。しかし，地方分権化をきっかけとして，行政が地元住民や地域資源に目を向けはじめ，行政の役割が住民管理から住民サービスへ変化しはじめ，地域間で自立と連帯を模索するさまざまな動きがあるなど好ましい現象も現れている。

同時に，地方分権化は地方の自立を求めるのであって，分離独立を求めるのでは必ずしもない。地方政府は，中央に依存したり外資にたかったりする

ことなく，地元住民や地域資源にもっと目を向け，自分の力で理性的かつ現実的に地域開発戦略を作り上げることが求められてくる。地方行政能力を錬成し，地域性を磨いて地方の競争力を高めることで，グローバル化する世界経済のなかで生き残っていかなければならない。

これまでのインドネシアの国民国家形成では，中央集権を通じて国家としての枠組みを作り上げてきた。しかしそれは，中央の治安統制力によって統一が維持される薄っぺらな主従関係にすぎなかったのかもしれない。地方分権化を契機に，新たな中央－地方関係の模索という国民国家形成の中身の問題へ踏み込むことで，インドネシアは真の国民国家形成の段階に入ったといえる。中央集権という歴史的経験は，今後の新たな国家像を探るうえで貴重な経験であった。地方分権化はその経験を十分に咀嚼・学習しながら着実に進められるべきである。そして，中央だけでなく地方も国民国家形成の過程に参加しなければならない。新たな国家像を探る国民国家形成の過程は，態度変化や意識変化を求める。地方分権化は，字義どおりの単なる中央から地方への権限移譲にとどまらず，インドネシアの真の国民国家形成にとって重要な学習機会となるのである。

〔注〕――――――――――――――――――

⑴　現在でもこのpamong prajaという用語は使用されているが，「中央政府官吏」という意味よりも官僚システムのなかの「行政官吏」という意味合いが強い。「お上に仕える者」というニュアンスがある。

⑵　たとえば，公共事業，教育，保健，商業，工業，鉱業など多くの分野で中央政府の出先機関（kanwil）と地方政府の部局（dinas）とが並立しており，前者は中央政府予算のプロジェクトを，後者は地方政府予算のプロジェクトを実施していた。もちろん，前者の予算規模が遙かに大きく，出先機関長の地位は地方政府部局長の地位よりも１ランク上であった。両者間の調整はほとんど行われていないケースが一般的である。なお，1999年の地方分権化２法が2001年から実施されたことにより，前者が後者に吸収されることになり，地方行政の二重構造は現在では解消されている。

⑶　1945年憲法第18条の条文解説では，⑴単一国家インドネシアは州に分けられ，州はさらにより小さな地域に分けられる，⑵自治地域や単なる行政地域

は法律により定められ，自治地域には地域代表院が設立される，とある。また特殊性をもった地域とみなされるのは村落を指し，村落固有の権利（慣習法を指すと思われる）の尊重を謳っている。これらの説明から，Soejito［1984］などは「1945年憲法は地方分権化の意識をもっている」と解釈している。

⑷　東インドネシア国法律1950年第44号は，インドネシア共和国法律1957年第１号（地方行政基本法）の施行によって廃止された。

⑸　内容は，⑴行政機構をともなった自治機能をもつ大地域と小地域への領土の分割は，国家行政機構における協議の原則と代議の原則に配慮・留意した法律によりこれを定める，⑵地域に対しては自治を行う権限を可能なかぎり広範に与える，などである。1945年憲法第18条より明確に地方分権化志向を出しており，分散の規程は「自地域所轄事項に含まれない事務を法律により実施させることも可能」にとどまっている。

⑹　県・市レベルの地方税としてはイヌ税，居住税，墓地装飾税，原動機なし自転車税，酒税，道路情報税，爆竹・花火税，広告税，集会税などがオランダ植民地時代から地方税として認められてきた。また同じく地方課徴金としては建築許可料，事業料，土地建物料，市場料，墓地料，バス駐車料，浴場料，牛乳検査料，鉱物採掘料，屠殺料，病院料などがある。ちなみに州レベルには地方税はなく（住民基本税の付加分，質税の付加分のみ），地方課徴金としては土砂採取料と土地利用料があった（Gie［1994: 65-66］）。

⑺　法律1956年第32号は1957年１月１日に施行されたため「1957年財政均衡法」とも呼ばれる。正式呼称は「国家と自治権をもつ地方との間の財政均衡に関する法律」（Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-Daerah, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri）。

⑻　たとえば，スマトラからの1956年１～９月の輸出額は全国の71％を占める一方，同期の輸入額の75％はジャワへのものである（Gie［1994: 231-232］）。スマトラは自らの輸出で得た所得の多くがジャワへ移転され，ジャワでの輸入財の購入に充てられたと捉え，スマトラからジャワを経由せずに直接外国と貿易をする権利を主張した。このような認識は輸出産品の豊富な他の非ジャワ地域でも同様であり，後述のプルメスタ地方反乱の項でも述べるように，北スラウェシのミナハサなど公然と密輸貿易を行う地域も現れたのである。

⑼　この「できるかぎり広範な自治」の復活が試みられたのは，容共とされたスカルノと対立し，反共を堅持したイスラーム勢力や非ジャワ地方に敬意を表したスハルトのリップ・サービスなのか，あるいはスハルト政権発足を支えた欧米諸国の意向が反映されたのか，はっきりしない。ただ，スハルトは連邦国家を否定する1945年憲法と建国五原則（パンチャシラ）を国家統治の基本としており，本気で地方分権化を進める意思があったとは考えにくい。

⑽　ギイによると法案は1974年４月に国会へ上程された。同法案は最優先で審議され，1974年７月２日に国会で承認された（Gie［1995: 108］）。これは1999年４月成立の地方分権化２法の制定に要した期間より短い。

⑾　第１級地方自治体（州レベル），第２級地方自治体（県・市レベル），第３級地方自治体（郡レベル）の三つに分かれていたが，第３級地方自治体の地方自治についてはほとんど手つかずであった。

⑿　これにより，行政村と慣習法に基づく伝統村落との相克が全国各地で生じた。とりわけ，中央政府の進めた移住プログラムに基づく移住者（transmigran）の村（行政村）と土着住民の伝統村落との対立・紛争が頻発していく。2001年の新地方分権化実施以降，行政村の解体と伝統村落の復活傾向が強まっている。

⒀　行政機構に並列して国軍も地方軍管区（Kodam），地域軍管区（Korem），地区軍管区（Kodim）を設置し，村落レベルにも住民監視のための軍人（Babinsa）を配置した。また州や県・市レベルには，地方首長，地方議会議長，地方裁判所長官，地方検察庁長官，地方軍管区（地域軍管区）司令官，地方警察長官からなる地方指導者協議会（Muspida）が設置され，国軍の指導による治安維持調整機能が果たされた。

⒁　1985年２月に政党・ゴルカル法が成立して政治組織が，また同年５月に大衆団体法が成立してすべての社会団体が，パンチャシラを組織存立の唯一原則として受け入れなければ非合法組織とみなされることになった。パンチャシラの受け入れを拒否したイスラーム団体は，過激派のレッテルを治安当局に貼られ，弾圧の対象となった。1998年のスハルト政権崩壊後は，国民協議会決定1988年第18号によって，パンチャシラの唯一原則規程が事実上撤廃されており，パンチャシラを一度受け入れた団体でもイスラームを組織存立の原則に掲げられるようになった。

⒂　この地方分権化実験の解説としては深尾［1999］が詳しく述べている。

⒃　「その他」としては国家マクロ開発計画，財政均衡資金，国家行財政システム，人的資源開発指導・錬成，天然資源活用，戦略高度産業，環境保全，標準化に関する政策が含まれる。

⒄　1999年中央地方財政均衡法によると，地方政府の財源は，独自財源（地方税，地方課徴金など），均衡資金，借款，その他に分けられる。このうち，均衡資金はさらに土地建物税などからの収入の地方分（土地建物税は中央10%，地方90%で配分。土地建物権利取得料は中央20%，地方80%で配分され，中央分のすべては県／市へ再配分），天然資源からの収入の地方分（林業，鉱業，水産業の天然資源からの収入は中央20%，地方80%で，原油からの収入は中央85%，地方15%で，天然ガスからの収入は中央70%，地方30%で配分），国家歳入の最低25%を充てる一般配分金（州10%，県・市90%の割合で配分。

地方への一般配分金の配分は，各地域の資金需要や潜在性を数値化してウェイトをつけて勘案），特別配分金（一般配分金では賄えない特定の需要を満たすため地方を特定して配分。原資の一部は植林基金）に分けられる。なお，特別自治法が成立したアチェとイリアン・ジャヤでは地方へより有利に規程が緩和されている。

⒅　村落を表す「デサ」（desa）という語は主にジャワやバリで用いられる。西スマトラではナガリ（nagari），南スマトラではマルガ（marga），南スラウェシ州タナ・トラジャ県ではレンバン（lembang），その他ではカンポン（kampong/kampung），フタ（huta），ボリ（boli）などの土着名称が復活している。西スマトラやトラジャでは，土着名称の復活とともに村落数も減少傾向にある。

⒆　内務省地方自治総局のスダルソノ（Soedarsono Hardjosoekarto）総局長によると，1999年地方行政法改正のポイントは，⑴州と県・市の間に上下関係がないとの表記をなくし，州－県・市間の調整を正常化させる，⑵地方自治体間の領海をめぐる対立を解決するための規程を加える，⑶地方首長が恣意的に公務員の任免を行うことのないように規程を改める，などの点である（2001年８月22日の内務省での筆者インタビューによる）。

⒇　これは必ずしも地方政府の根拠のない懸念ではない。たとえば，1999年地方行政法では，土地に関する権限は県・市へ移譲されたとみなされた。しかし2000年７月19日付の国家土地庁に関する大統領決定2000年第95号は，同庁の州・県・市における出先機関（kanwil/kandep）を存続させ，新たな大統領決定が定められるまで従来どおりの垂直的な業務・機能を行うことを定めた（第32条）。

(21)　宗主国オランダと最も激しく戦ってきたアチェでは，オランダ植民地政府の地方官吏となった貴族層に対してイスラーム勢力が20世紀初めから社会改革運動を起こしてきており，全アチェ・ウラマー同盟が中心的な役割を果たしてきた。またスラウェシでは，植民地時代からオランダに登用されてきたミナハサ族やアンボン族などのキリスト教徒に対してブギス・マカッサル族を中心とした土着貴族層やイスラーム勢力が反旗を翻し，地方での単一共和国化運動の中心を担っていく。

(22)　シャフルディン・プラウィラヌガラはマシュミ党の活動家で，共和国軍が独立戦争の劣勢を挽回するため，スカルノ＝ハッタ正副大統領の指示で1948年に西スマトラ・ブキティンギに樹立した共和国緊急政府の首班を務めた。緊急政府は共和国が主権を回復する1949年７月まで続く。

(23)　コプラ財団の本社がマカッサルからジャカルタへ移り，コプラ輸送がオランダ企業からインドネシア企業へ移ると貿易手続きが非効率化するとともに，コプラ財団による生産農家への支払い遅延や資金の不正使用が明らかになり，

ジャカルタへ権限を集中させたコプラ財団への批判が高まった。1954年９月にインドネシア東部軍司令官が公然とコプラの密輸を促すと，1955年１月には地元実業家やコプラ農家が北スラウェシ・マナドのコプラ財団事務所を占拠し，ミナハサ・コプラ財団の設立を宣言した。この事件は地元の政治家や軍人の支持を受け，ミナハサ・コプラ財団はコプラ財団の資産を接収した。同様の動きは各地へ広まり，1956年４月にはマカッサルのコプラ財団インドネシア東部統括事務所が「コプラ財団分権化委員会」の名の下に軍人らにより接収された。地元軍人らの庇護のもと，スラウェシから公然とコプラの密輸出が続けられた。1956年６月，中央政府はコプラの主要積出港である北スラウェシ・ビトゥン港の閉鎖を命令，これに反発した地元関係者はビトゥン港の再開を求めて反抗，結局は中央政府が譲歩することとなった。

⑷　ニッケル鉱は，1901年にオランダ人鉱山技師がスラウェシの山中で発見した後，1966年にスハルト政権が埋蔵量調査を実施，1967年に世界中の企業へ開発参入を呼びかけ，1971年に入札した６社のなかから選ばれたインコ社（PT INCO）が商業生産を1978年に開始した。銅鉱は，1936年にオランダ人技師が銅鉱石をオランダ領ニューギニアで発見した後，アメリカ系のフリーポート社が開発の機会をうかがっていた。同社は1960年にオランダとの間で開発契約を締結したものの，スカルノの指導民主主義に基づく反民間投資政策のもとでは投資できず，ようやく1966年のスハルト政権発足後に政府側とイリアン・ジャヤでの銅鉱・金鉱開発で合意する。フリーポート社は外国投資法が制定された1967年に外資認可第１号として30年間の開発契約をインドネシア政府と締結，1973年から本格的な鉱山開発を開始した。

⑸　自由アチェ運動は，実は1970年代にアチェの石油・天然ガス開発を行う外資から活動資金を強制的に獲得しようとしていた。外資はこれに応ぜず，自由アチェ運動は外資に対する不満を強めていった。

⑹　スウェーデンを拠点に海外で各国に支援を呼びかけている。現在，自由アチェ運動は２派に分裂し，ハサン・ディ・ティロ直属のアチェ・スマトラ国家解放戦線（Aceh Sumatra National Liberation Front: ASNLF）と名乗るグループと武力闘争を否定する自由アチェ運動政府協議会（Majelis Pemerintah GAM: MP-GAM）と名乗るグループが対立している。前者は1986年からリビアで軍事訓練を実施し，1988〜89年に軍事訓練終了者を相次いでアチェに送り込んだ。

⑺　この大統領訓令が公布される前に，国軍は1998年に東ティモールで独立派掃討作戦を指揮した陸軍特殊部隊を含む治安部隊をすでにアチェに送り込んでいた。

⑻　Banerjee, Neela, “ Lawsuit Says Exxon Aided Rights Abuses, ” *New York Times*, 21 June 2001.

(29) 民族旗掲揚事件のなかには，自由パプア組織とはほとんど関係ないものも含まれている。たとえば，2000年12月に南部のメラウケ県で起こった民族旗掲揚事件の首謀者は，県政府内の出世競争に敗れた役人であり，腹いせに自分の部族などに動員をかけて騒ぎを起こし，「独立」を叫んでしまったという（2001年８月25日，メラウケ県開発企画局での筆者インタビューによる）。

(30) その要因として，「３州に分けるとその部局長など上級役人が中央政府からやってくるので１州のままでよい」という意見があるという（2001年８月27日，ビアク総合経済開発管理庁フランス〈Frans de Wanna〉長官への筆者インタビューによる）。

(31) マノクワリ県では，警察機動隊が地元住民に食事を求めた。通常，地元住民は空腹な人には誰にでも食事を分けてあげるのが普通である。しかし，機動隊員は，住民が食事を用意するとその住民を追い払い，自分たちだけで食事をした。怒った住民は横柄な機動隊員を襲撃して殺してしまう。翌日，仲間の機動隊員が住民に銃剣を突きつけながら「誰が仲間を殺したか」を教えるよう脅した。ここに至って住民の怒りは爆発した（2001年８月27日，ビアク総合経済開発管理庁フランス長官への筆者インタビューによる）。

(32) 教会が地元住民とワニの養殖を行い，収益を教会と住民とで半々に分けていた。ある日，陸軍部隊がやってきてワニ養殖事業を強引に接収し，収益を住民にのみ配分して教会には配分しなかった。怒った住民は一策を案じ，住民と陸軍部隊とでサッカーの友好試合を開催する。その試合のときに陸軍部隊全員を殺してしまった。その後陸軍部隊は自己正当化のため，住民全員に「自由パプア組織」のレッテルを貼って弾圧した（2001年８月27日，ビアク総合経済開発管理庁フランス長官への筆者インタビューによる）。

(33) フリーポート社は，地元のカモロ族とアムングメ族との協定に基づき，両族住民に対して1996年から企業所得の１％を地元NGOのLPMIを通じて還元しており，2000年だけでその額は1750億ルピアに達した。2001年もほぼ同額を還元する予定だが，住民側がその資金を十分に活用していないという指摘がある（*Gatra*電子版〈http://www.gatra.com/〉，2001年11月５日）。

(34) 今のところ，アチェやイリアン・ジャヤ以外に分離独立の動きをみせているところはまだないが，住民抗争の長引いたマルク州では，前述の南マルク共和国分離独立を求める声が一部現れている。2001年４月25日にマルク主権戦線（Front Kedaulatan Maluku）と名乗るグループが南マルク共和国の旗を掲揚したが，地元住民の広範な支持を得ているとはいえない。

(35) たとえばパプア特別自治法においては，メラネシア種族を源とするパプア原住民（orang asli Papua）と州内に居住するパプア州住民（penduduk provinsi Papua）という概念を用い，パプア原住民でないと地方首長に就けないことが定められている。一方，スラウェシ島の新州であるゴロンタロ州で

は地元民を「ゴロンタロで生まれ育った者」と定義し，種族主義を排している。

(36)　2001年11月26日，ベニ・パサリブ（Benny Pasaribu）国会議員は「地方政府に配分された一般配分金（DAU）の４割が不正に使われており，このために地方政府職員への給与支払いができなくなっている」と発言した。地方首長の権限で一般配分金の一部が高級車や住宅の購入などに充てられているという。ただし同議員は具体的なデータを明らかにしていない（*Kompas,* 2001年11月27日）。地方分権化実施後１年に満たない時点で一般配分金の監査がまだ行われていないことや，一般配分金は１年分を12等分して毎月各地方政府に送金される仕組みの資金であることなどから，発言内容の信憑性を疑問視する見解が多い。

(37)　ここでの条件とは，課徴対象が域内にある，公共の利益に反しない，他の租税・課徴金に抵触しない，対象としての潜在性が十分にある，負の経済的影響を地域経済に与えない，公正や住民の能力に配慮している，などである。ただし，地方税・地方課徴金の導入にともなう影響に関する科学的な事前調査が義務化されているわけではなく，論理的な根拠に乏しい地方税・地方課徴金が制定されやすい。地方政府の制定した地方税・地方課徴金がマイナスの影響を与えると判断された場合，中央政府はその地方税・地方課徴金を地方政府に撤回させる権限をもっている。

(38)　2000年初めに起こった北スラウェシ州のカナダ系鉱山会社ニューモント社をめぐる事件はその一例である。採掘地のミナハサ県政府が砂金を含む土砂採集課徴金と地下水利用料の支払いをニューモント社に要求したが，同社は中央政府との当初契約にそれらに関する記載がないことを理由に拒否した。ミナハサ県政府は対抗して裁判に訴えて勝訴したが，ニューモント社が撤退を匂わすと，対外的な影響を懸念した中央政府が間に入って両者和解した，という事件であった。このニューモント社をめぐる事件以外にも，周辺住民による土地収用問題や収用時の補償額の上積み要求などが各地で起こっている。

(39)　南スラウェシ州タナ・トラジャ県に進出している日系コーヒー農園企業は，同社がコーヒー採集場のために1970年代に収用した土地を住民が占拠する事件が起こっているが，住民を煽っている地元弁護士はタナ・トラジャ県知事の友人である。日系企業側は土地収用問題を当時の県政府と住民との問題と捉えているのに対し，県政府側は当時の県政府ではないのでこの土地収用問題には責任がないとしている。

(40)　たとえば，東南スラウェシ州クンダリ市では，UNDP‑BUILDプロジェクトによるファシリテーションを生かし，提案を上部機関に上げる従来の仕組みを変えて，村落レベルで全部のステークホルダーを参加させるセミナー形式

を導入，住民・民間・政府間の役割分担を明確にする計画策定過程を試行している。

(41) 2001年６月11～12日にスマトラ全州の州開発企画局長官がジャンビに集まり，８月にスマトラ全州知事による「スマトラ開発協力フォーラム」がメダンで開催された。６月の事務レベル協議では，国営企業の株式20％を無償で各州政府に与える案が提案された。地域間協力プログラムとして，スマトラ航空の設立，スマトラ海運の設立，スマトラ・プロモーション・センターの設立，スマトラ情報データネットワークシステムの確立，などがあげられている（*Kompas,* 2001年６月12日）。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

深尾康夫［1999］「インドネシア：スハルト政権下の分権化パイロットプロジェクト」（岩崎育夫・河森正人・川中豪編『アジア諸国における地方政治の構造』アジア経済研究所）。

松井和久［1999］「地方分権化へ向けての課題―新たな中央＝地方関係の模索―」（佐藤百合編『ワヒド政権の誕生と課題』アジア経済研究所）。

――［2000］「試練に立つ『多様性のなかの統一』―地方分権化と新たな国家像の模索―」（『アジ研ワールド・トレンド』第55号）。

〈外国語文献〉

Abdullah, H. Rozali［2000］*Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*〔広範な自治の実施とオルターナティブとしての連邦制問題〕, Jakarta: Rajawali Press.

Adisubrata, Winarna Surya［1999］*Otonomi Daerah di Era Reformasi*〔レフォルマシ時代の地方自治〕, Yogyakarta: UPP AMP YKPN.

Anak Agung Gde Agung, Ide［1996］*From the Formation of the State of East Indonesia towards the Establishment of the United States of Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Arsip Nasional Republik Indonesia［1998］*Otonomi Daerah di Hindia Belanda 1903-1940*〔オランダ領インドにおける地方自治1903-1940〕, Jakarta: Penerbitan Naskah Sumber, Arsip Nasional Republik Indonesia.

Gie, The Liang［1993］*Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid I*〔インドネシア共和国における地方行政の発達・第１巻〕, Edisi Kedua（Diperlengkap）, Yogyakarta: Liberty.

――［1994］*Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid II*〔インドネシア共和国における地方行政の発達・第２巻〕, Edisi Kedua（Diperlengkap）, Yogyakarta: Liberty.

――［1995］*Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia Jilid III*〔インドネシア共和国における地方行政の発達・第３巻〕, Edisi Kedua（Diperlengkap）, Yogyakarta: Liberty.

Harvey, Barbara S.［1977］*Permesta: Half A Rebellion*, Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornell University.

Handoyo, B. Hestu Cipto［1998］*Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*〔地方自治：自治と地方事務の重点〕, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Kahin, A. R. & Kahin, G. M.［1995］*Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*, NY: The New Press.

Legge, J. D.［1957］*Problems of Regional Autonomy in Contemporary Indonesia*, Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Department of Far Eastern Studies, Cornell University.

――［1961］*Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration 1950-1960*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Litvak, J., Ahmad, J., & Bird, R.［1998］*Rethinking Decentralizaiton in Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank.

Mangunwijaya, Y. B.［1998］*Menuju Republik Indonesia Serikat*〔インドネシア合衆国へ向けて〕, Jakarta: Gramedia.

Manor, James［1999］*The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, D.C.: The World Bank.

Maryanov, Gerald S.［1957］*Decentralization in Indonesia: Legislative Aspects*, Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Department of Far Eastern Studies, Cornell University.

――［1958］*Decentralization in Indonesia As A Political Problem*, Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Department of Far Eastern Studies, Cornell University.

Nasution, Adnan Buyung et al.［1999］*Federalisme untuk Indonesia*〔インドネシアにとっての連邦制〕, Jakarta: Kompas.

Nihin, H. A. Dj.［1999］*Paradigma Baru Pemerintahan Daerah Menyongsong Millenium Ketiga*〔第３千年紀を迎えた地方行政の新たなパラダイム〕, Jakarta: PT Mardi Mulyo.

Nugroho, Riant［2000］*Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*〔地方自治：革命なき分権化〕, Jakarta: Gramedia.

Pide, H. Andi Mustari［1999］*Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*〔21世紀に入った地方自治と地方首長〕, Jakarta: Gaya Media Pratama.

Reid, Anthony J. S.［1974］*Indonesian National Revolution 1945–50*, Hong Kong: Longman.

Sarundajang, S. H.［1999］*Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*〔中央から地方への権力の逆流〕, Jakarta: Sinar Harapan.

Sinar Harapan［2000］*Otonomi atau Federalisme: Dampaknya terhadap Perekonomian*〔自治か連邦主義か：経済への影響〕, Jakarta: Sinar Harapan.

Soejito, Irawan［1984］*Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia Jilid 1*〔インドネシアにおける地方行政の歴史・第１巻〕, Jakarta: Pradnya Paramita.

――［1984］*Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia Jilid 2*〔インドネシアにおける地方行政の歴史・第２巻〕, Jakarta: Pradnya Paramita.

Suara Pembaruan［1995］*Otonomi Daerah: Peluang dan Tantangan*〔地方自治：チャンスと挑戦〕, Jakarta: Sinar Harapan.

Widjaja, H. A. W.［1998］*Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*〔インドネシアにおける地方自治の実験〕, Jakarta: Rineka Cipta.

（松井和久）

付表　中央－地方関係の主な動き

年	政治体制	地方分権化関連法規	資源開発	地方・政治関連の動き	
1945	独立宣言	地方国家委員会設置法（法律1945年第１号）			
1946	独立戦争				
1947					
1948		1948年地方行政基本法（法律1948年第22号）			
1949	連邦共和国成立				ダルル・イスラーム運動（西ジャワ，アチェ，南スラウェシなど）
1950	単一共和国成立			南スラウェシでアンディ・アジスの乱，南マルク共和国樹立宣言	
1951	議会制民主主義				
1952					
1953					
1954					
1955					
1956		1956年財政均衡法（法律1956年第32号）		共和国革命政府樹立，プルメスタ地方反乱（スマトラ，スラウェシなど）	
1957		1957年地方行政基本法（法律1957年第１号）	陸軍，北スマトラ油田を接収		
1958					
1959	スカルノによる指導民主主義			アチェを特別州化	
1960					
1961				西イリアン（イリアン・ジャヤ）解放	
1962					
1963				西イリアン（イリアン・ジャヤ）を編入	
1964					
1965		1965年地方行政基本法（法律1965年第18号）		九・三〇事件	
1966	スハルト政権	暫定国民協議会決定1966年第16号			旧共産党関係者の粛清
1967			外国投資法，フリーポート社が事業契約		
1968			国営石油公社（プルタミナ）が設立		
1969				西イリアン（イリアン・ジャヤ）のインドネシアへの帰属決定	
1970					
1971			アチェでLNG田発見		
1972					
1973		国民協議会決定1973年第4号	第一次石油ブーム		
1974		1974年地方行政基本法（法律1974年第５号）		反日・反政府暴動（マラリ事件）	
1975			フリーポート社，銅鉱採掘を開始	東ティモールへの侵攻	
1976				東ティモール併合	自由アチェ運動（GAM）独立宣言
1977					
1978			インコ社，ニッケル鉱採掘を開始		
1979		1979年村落行政法（法律1979年第５号）	第二次石油ブーム		GAM指導者ハサン・ディ・ティロ，スウェーデンへ亡命
1980					50人請願グループによる体制批判文書
1981					
1982					

<table>
<tr><th>年</th><th>政治体制</th><th>地方分権化関連法規</th><th>資源開発</th><th colspan="2">地方・政治関連の動き</th></tr>
<tr><td>1983</td><td rowspan="16">スハルト政権</td><td></td><td></td><td rowspan="2">自由パプア組織
（OPM）抵抗運動</td><td>ミステリアス・シューティング</td></tr>
<tr><td>1984</td><td></td><td></td><td>タンジュン・プリオク事件，
BCA爆弾事件</td></tr>
<tr><td>1985</td><td></td><td></td><td>国軍機構改革</td><td>建国五原則（パンチャシラ）法制化</td></tr>
<tr><td>1986</td><td></td><td></td><td></td><td>GAM，地元青年を軍事訓練のためリビアへ</td></tr>
<tr><td>1987</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>1988</td><td></td><td></td><td></td><td>GAM分子，リビアでの軍事訓練を終え帰国</td></tr>
<tr><td>1989</td><td></td><td>豪との間でティモール海油田開発協定を締結</td><td></td><td rowspan="10">政府，アチェを軍事作戦地域（DOM）に指定，6000人以上が死亡</td></tr>
<tr><td>1990</td><td></td><td></td><td>ムスリム知識人協会（ICMI）設立</td></tr>
<tr><td>1991</td><td></td><td></td><td>東ティモール・ディリ事件</td></tr>
<tr><td>1992</td><td>地方自治に関する実施規則（政令1992年第45号）</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>1993</td><td></td><td></td><td>東部地域開発協議会設立</td></tr>
<tr><td>1994</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>1995</td><td>モデル自治体による地方分権化実験規則（内相決定1995年第８号）</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>1996</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>1997</td><td rowspan="2">1997年地方税・地方課徴金法（法律1997年第18号）</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="5">各地で暴動や住民抗争が相次ぐ（マカッサル，シトゥボンド，タシクマラヤ，メダン，ジャカルタ，クンダリ，ポンティアナク，アンボン，ポソ，サンピットなど）</td></tr>
<tr><td>1998</td></tr>
<tr><td>1999</td><td>ハビビ政権</td><td>地方行政法（法律1999年第22号），中央地方財政均衡法（法律1999年第25号）</td><td></td><td>住民投票の結果，東ティモールは独立へ</td></tr>
<tr><td>2000</td><td>アブドゥルラフマン・ワヒド政権</td><td>2000年地方税・地方課徴金法（法律2000年第34号）</td><td></td><td>イリアン・ジャヤの分離独立を求めるパプア会議開催</td></tr>
<tr><td>2001</td><td>メガワティ政権</td><td>アチェ特別自治法（法律2001年第18号），パプア特別自治法（法律2001年第21号）</td><td></td><td></td></tr>
</table>

（出所）　筆者作成。